

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2251

Vragen van het lid **Van der Vlies** (SGP) aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de Nederlandse interpretatie en implementatie van de Habitatrichtlijn* (ingezonden 5 maart 2010).

Antwoord van minister **Verburg** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 16 april 2010).

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van de visie van de heer Gerrits van het adviesbureau Incaconsult op de Nederlandse interpretatie en implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe verhoudt artikel 19c van de Natuurbeschermingswet met de passage «gelet op de instandhoudingsdoelstellingen», zich tot artikel 6 lid 2, van de Habitatrichtlijn, waar het in dit artikel gaat om de soorten en habitats «waarvoor de zones zijn aangewezen» en waarvan de handleiding van de Europese Commissie aangeeft dat het gaat om «soorten en habitats die de reden voor aanwijzing van de Speciale Beschermingszones v.d. Habitat- en Vogelrichtlijn (SBZ-H/V) hebben gevormd»?

Antwoord 2

Artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998 strekt evenals de artikelen 19d, 19e en 19f tot bescherming van alle natuurwaarden, waarvoor een Natura 2000-gebied naar nationaal recht is aangewezen. De zinsnede in artikel 19c «gelet op de instandhoudingsdoelstellingen» geeft aan dat uitgangspunt zijn de habitats en soorten, die zijn genoemd in het aanwijzingsbesluit als speciale beschermingszone en welke instandhoudingsdoelstelling in dat aanwijzingsbesluit voor die habitats en soorten is genoemd. Daarmee wordt de reikwijdte van artikel 19c ingeperkt.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verwijst ten algemene naar «de doelstellingen van deze richtlijn». Uit de uitleg van de Europese Commissie

¹ AGD.nl, 17 februari 2010: «Natuurwet scheert alles over één kam».

blijkt dat wordt bedoeld op de doelstellingen voor de habitats en soorten, waarvoor het gebied is aangewezen.² De aanwijzing is een zaak van nationaal recht.

Vraag 3 en 9

Is de veronderstelling waar dat de soorten en habitats die in het Gebiedendocument (2004) bij een willekeurig Natura 2000-gebied in de categorie «Belangrijkste gebied voor» genoemd worden, en niet de soorten en habitats in de categorie «Verder aangemeld voor», die soorten en habitats zijn waar de Europese Commissie in haar handleiding met betrekking tot artikel 6 lid 2, op doelt? Zo nee, welke jurisprudentie of andere bewijsvoering ligt hieraan ten grondslag?

Is de veronderstelling juist dat het bij het per gebied vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen en het nemen van name gaat om de habitattypen en soorten van bijlage I en bijlage II waarvoor een gebied een belangrijke bijdrage levert aan de instandhouding ervan?

Antwoord 3 en 9

De veronderstellingen zijn niet juist.

De begrippen «belangrijkste gebied voor» en «verder aangemeld voor» zijn door Nederland zelf gehanteerd bij de selectie van de gebieden. Voor de Habitatrichtlijn en de Leidraad is het door Nederland gemaakte onderscheid van generlei betekenis. Alle habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II, die in een gebied voorkomen, dienen op het standaardgegevensformulier te zijn vermeld. Richtlijn en Leidraad maken duidelijk dat het bij de bescherming van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn met name gaat om de habitats en soorten, die op het standaardgegevensformulier voor de aanmelding van het betrokken Natura 2000-gebied zijn vermeld.

Vraag 4

Is de veronderstelling waar dat artikel 19c van de Natuurbeschermingswet op meer soorten en habitats betrekking heeft dan artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn vraagt?

Antwoord 4

Artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998 gaat uit van hetgeen is opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor de Natura 2000-gebieden. Voor de toepassing van artikel 6, tweede lid, verwijst de Europese Commissie naar de soorten en habitattypen die met name genoemd staan in de standaardgegevensformulieren van de gebieden.

Uit de zienswijzen, die zijn ingediend nadat de ontwerp-aanwijzingsbesluiten ter inzage zijn gelegd en uit andere bronnen is nieuwe ecologische informatie beschikbaar gekomen. Daaruit is gebleken dat in de standaardgegevensformulieren soms habitats of soorten zijn opgenomen, die feitelijk niet aanwezig waren in het gebied bij het invullen van het formulier. Voor deze soorten worden geen doelen opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Habitats en soorten van de bijlagen I en II, die niet zijn opgenomen in het standaardgegevensformulier, maar waarvan is gebleken dat die wel voorkomen, zijn wel opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Verschillen tussen de standaardgegevensformulieren en de aanwijzingsbesluiten komen dus voort uit toegenomen kennis. De standaardgegevensformulieren zullen overeenkomstig de procedure van artikel 4 van de Habitatrichtlijn zo spoedig mogelijk worden verbeterd op deze punten.

Ik zal in de praktijk de situatie ten tijde van de aanmelding – 2004 – als ijkmoment hanteren. Zowel voor het toevoegen als voor het schrappen van habitats en soorten moet aannemelijk zijn dat deze in 2004 wel, respectievelijk niet in voldoende mate aanwezig waren. In het algemeen zal het zo zijn, dat habitats of soorten die vandaag in voldoende mate aanwezig zijn, ook in 2004 aanwezig waren. In de praktijk van de 33 definitieve aanwijzingsbesluiten is slechts voor twee toegevoegde habitattypen dat onzeker. In beide gevallen betreft het «actief hoogveen», welk habitatype zich normaal gesproken ontwikkelt uit het wel aangemelde type «ontwikkeld hoogveen». Mochten deze gevallen bij de uitvoeringspraktijk leiden tot problemen – dat

² Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, april 2000, hierna te noemen Leidraad, paragraaf 3.2, Beperking wat betreft de betrokken habitats en soorten.

zal in het kader van de PAS moeten blijken – zal ik opnieuw naar beide aanwijzingsbesluiten kijken. Over de vraag hoe we op de (middel)lange termijn rekening houden met de dynamiek van de natuur wil ik met de Europese Commissie een werkwijze afspreken.

Vraag 5

Waarom is er voor ongeveer 35 van de 39 Natura 2000-gebieden waar blauwgrasland in het ontwerpbesluit is opgenomen een hersteldoelstelling opgenomen, terwijl bij aanmelding in Brussel maar vijf gebieden geselecteerd zijn die als belangrijk worden beschouwd voor de instandhouding van het habitatype blauwgrasland?

Antwoord 5

In Nederland komt blauwgrasland in 39 habitatrictlijngebieden voor. Blauwgrasland moet op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn in deze gebieden worden beschermd en er moet – op landelijk niveau – een gunstige staat van instandhouding worden gerealiseerd. De blauwgraslanden zijn erg in de verdrinking in Nederland: er heeft een grote afname plaatsgevonden van de oppervlakte en de kwaliteit van deze habitat, waardoor diverse plantensoorten die afhankelijk zijn van dit habitatype nu een bedreigde, een zogenoemde rode lijst-status hebben gekregen. Het is daarom noodzakelijk dat in zoveel mogelijk gebieden herstel of verbetering plaatsvindt. In vier gebieden blijkt uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit niet mogelijk te zijn; daar is gekozen voor behoudsopgaven. In de andere gebieden zijn er mogelijkheden voor ofwel uitbreiding van de oppervlakte van dit het habitatype, ofwel verbetering van de kwaliteit. Voor de landelijke instandhouding van blauwgraslanden is het van belang dat deze kansen worden benut.

Vraag 6, 7 en 10

Hoe verhoudt dit zich tot artikel 4 lid 4, van de Habitatrictlijn waar ten aanzien van de aanwijzing van de speciale beschermingszone door een lidstaat wordt aangegeven dat een lidstaat tevens «prioriteiten vaststelt gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor coherentie van Natura 2000» (in de toelichtingen op de aanwijzingsbesluiten wordt naar artikel 4, lid 4, verwezen)?

Hoe verhoudt dit zich tot uw inzet om «de grootste bijdrage te vragen van gebieden waar de beste kansen liggen, en een kleinere bijdrage te vragen van gebieden, waar de ecologische vereisten moeilijker te realiseren zijn»?³

Biedt de Habitatrictlijn, gezien de definitie van «speciale beschermingszone» en «gebied van communautair belang», artikel 4 lid 4, en de brief van de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Barroso, aan de minister-president over Natura 2000 van 26 oktober 2009, niet meer ruimte voor Nederland om maatwerk te leveren en prioriteiten te stellen bij het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau dan tot nu toe gedaan wordt?

Antwoord 6, 7 en 10

Met de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied wordt aangegeven of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau een verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte vraagt in het gebied, dan wel of behoud volstaat. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn verplicht ertoe passende maatregelen te nemen om verslechtering van de habitats in de gebieden te voorkomen, daarom is behoud van de huidige situatie de ondergrens. In uitzonderingsgevallen is een «ten gunste van»-formulering gebruikt, om aan te geven dat een uitbreiding van het ene type ten koste gaat van een ander type.

Door uit te gaan van de landelijke doelen en zorgvuldig te bezien welke bijdrage een gebied daaraan redelijkerwijs kan leveren, wordt een grotere inzet (verbeterdoel) gevraagd van gebieden waar betere mogelijkheden zijn, en een lagere inzet (behoudsdoel) van gebieden waar minder mogelijkheden zijn. Voor blauwgrasland is ervoor gekozen om in veel gebieden in te zetten

³ Kamerstuk 32 123 XIV, nr. 150.

op een bescheiden verbetering, in plaats van in enkele gebieden op een grote verbetering. Dat laatste zou veel moeilijker zijn.

Deze wijze van prioriteren is in lijn met artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. De aanwijzingsbesluiten schrijven niet voor in welke omvang uitbreiding of verbetering in een gebied kan worden gerealiseerd, noch in welk tempo dit zou moeten. In het beheerplan wordt de ambitie en het tempo bepaald in samenhang met de mogelijke maatregelen en het gebruik in en om het gebied. Door de ambitie in het beheerplan te bepalen, samen met gebiedsbetrokkenen, wordt geborgd dat deze aansluit bij de mogelijkheden in een gebied.

De brief van de heer Barroso, Voorzitter van de Europese Commissie, werpt op het voorgaande geen ander licht.

Vraag 8

Hoe interpreteert u de definitie van «speciale beschermingszone» in de Habitatrichtlijn (artikel 1 onderdeel l), waarin wordt uiteengezet dat het bij het toepassen van instandhoudingsmaatregelen gaat om «de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen», en de aanpalende definitie van «gebied van communautair belang» (artikel 1 onderdeel k), waarin wordt aangegeven dat het gaat om een gebied dat er ondermeer significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, in het licht van respectievelijk artikel 4 lid 4, en artikel 6 lid 1, van de Habitatrichtlijn?

Antwoord 8

De definitie in artikel 1, onderdeel k, van de Habitatrichtlijn is van belang voor de plaatsing door de Commissie van de gebieden – zoals deze door de lidstaten met gebruikmaking van het standaardgegevensformulier zijn aangemeld – op de lijst van gebieden van communautair belang. De beoordeling of sprake is van een gebied van communautair belang is aan de Europese Commissie, waarbij zij de criteria van bijlage III van de richtlijn voor fase 2 van de selectieprocedure in acht neemt. Is een gebied eenmaal op de communautaire lijst geplaatst, dan zal het ook naar nationaal recht moeten worden aangewezen, waarbij in ieder geval de bescherming moet zijn verzekerd van de habitats en soorten, die op het standaardgegevensformulier zijn vermeld of hadden moeten zijn vermeld. Zie verder ook mijn antwoorden op de vragen 2, 3 en 4.

De definitie van artikel 1, onderdeel l, van de Habitatrichtlijn is van belang voor aangewezen speciale beschermingszones en ziet dan ook op hetgeen aan habitats en soorten is genoemd in de betreffende aanwijzingsbesluiten.

Vraag 11

Op welke wijze is, in het licht van paragraaf 4.5.3 (Titel: «Hoe worden de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied vastgesteld?») van de handleiding bij de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen in de (concept-)aanwijzingsbesluiten rekening gehouden met de per gebied aan de Europese Commissie verstrekte ecologische informatie (onderdeel 3 van het standaardgegevensformulier) en de daarbij behorende evaluatie van habitattypen en soorten aan de hand van criteria als «representativiteit» en «beschermingsstatus»?

Antwoord 11

De ecologische informatie in het standaardgegevensformulier is het uitgangspunt bij het opstellen van een aanwijzingsbesluit. In het aanwijzingsbesluit van een gebied worden instandhoudingsdoelstellingen opgenomen voor de soorten en habitattypen die aanwezig zijn. Voor soorten en habitattypen, die in een gebied «aanwezig maar verwaarloosbaar» zijn, worden geen instandhoudingsdoelstellingen opgenomen. Deze soorten en habitattypen staan in het standaardgegevensformulier veelal aangeduid met categorie D bij respectievelijk «populatie» of «representativiteit». Ik houd echter ook rekening met nieuwe informatie hierover, zie antwoord op vraag 4.

Vraag 12

Kunt u voor elk Natura 2000-gebied uiteenzetten welke menselijke activiteiten en invloeden bij aanmelding in Brussel genoemd zijn, inclusief de bijbehorende mate van invloed, hetzij onder paragraaf 4.3, hetzij onder paragraaf 6.1 van het standaardgegevensformulier en welke rol hebben deze gegevens gespeeld in de beoordeling in het kader van artikel 4 en bijlage III van de Habitatrichtlijn? Welke rol hebben deze gegevens gespeeld in de prioritering in het kader van artikel 4 lid 4, van de Habitatrichtlijn?

Antwoord 12

Er zijn bij de definitieve indiening van de formulieren na de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden bij de Commissie in 2004 geen menselijke activiteiten of mate van invloed in het standaardgegevensformulier vermeld, omdat er te weinig gegevens voorhanden waren om deze informatie betrouwbaar en volledig te kunnen verstrekken. De gegevens over de activiteiten waren niet vereist en speelden geen rol bij selectie van gebieden. De selectie en aanmelding van gebieden en de beoordeling hiervan door de Europese Commissie berust op louter ecologische gronden. Ik verwijs naar artikel 4, eerste lid, en bijlage III van de Habitatrichtlijn en de vaste jurisprudentie van het Europese Hof op dit punt⁴.

Vraag 13

Hebben de Gedeputeerde Staten en gemeenten en andere betrokkenen bij het beheerplanproces volledige inzage in de gegevens die per gebied volgens het standaardgegevensformulier bij de Europese Commissie gemeld zijn? Zo nee, bent u bereid deze gegevens openbaar te maken?

Antwoord 13

Alle aangemelde gegevens zijn openbaar en ook beschikbaar via de internetsite van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/access_data/index_en.htm

De meest recente kennis en inzichten zijn verwerkt in de aanwijzingsbesluiten en de bijbehorende achtergronddocumenten. Deze vormen ook het uitgangspunt voor de beheerplanprocessen en zijn via de website van LNV toegankelijk.

Vraag 14 en 15

Waarom is er voor gekozen om in artikel 19a (beheerplannen) en artikel 19e van de Natuurbeschermingswet (vergunningverlening) op te nemen dat rekening gehouden moet worden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden en in artikel 19c (passende maatregelen tegen verslechtering) niet? Hoe verhoudt dit zich tot de handleiding van de Europese Commissie bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn waar ten aanzien van artikel 6 lid 2 wordt aangegeven dat bij het nemen van passende maatregelen rekening gehouden moet worden met de genoemde vereisten en bijzonderheden?

Is het niet verstandig en conform de Habitatrichtlijn om ook in artikel 19c op te nemen dat rekening gehouden moet worden met de genoemde vereisten en bijzonderheden?

Antwoord 14 en 15

De tekst van het door de regering ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken⁵ behelsde niet de bepaling dat rekening moest worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Een dergelijke bepaling oordeelde de regering niet noodzakelijk, omdat zij het vanzelfsprekend achtte dat met dergelijke vereisten rekening wordt gehouden bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998⁶. Bij amendement is aan de artikelen 19a en 19e toegevoegd dat met die vereisten rekening wordt gehouden⁷.

⁴ Zie recent nog het arrest van 14 januari 2010, C-226/08 (Stadt Papenburg)

⁵ Tweede Kamer, 2006–2007, 31038, nr. 2.

⁶ Handelingen Tweede Kamer 12 juni 2008, pag. 96-6811.

⁷ Tweede Kamer, 2007–2008, 31038, nr. 13.

Een dergelijke toevoeging is niet gedaan voor artikel 19c en is in mijn beleving ook niet noodzakelijk. Er is op grond van artikel 19c een bevoegdheid voor het bevoegd gezag gecreëerd tot ingrijpen in bestaand gebruik. Die mogelijkheid vereist een besluit, waarbij ik gehouden ben te voldoen aan de in het bestuursrecht verankerde eisen van het vergaren van kennis omtrent relevante feiten en af te wegen belangen⁸ en de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen en zorg te dragen dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zij in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.⁹

Op grond daarvan behoort het bevoegd gezag met de genoemde vereisten rekening te houden en voldoet dit artikel ook aan de eisen, die de handleiding van de Commissie hieromtrent stelt. Aanpassing van de wet is daarom niet nodig. Het ligt echter in de rede, nu hieromtrent blijkens de vraagstelling onduidelijkheid kan bestaan, bij het op te stellen wetsvoorstel tot integratie van de natuurwetgeving, waarin de Natuurbeschermingswet 1998 zal worden opgenomen, nog eens nadrukkelijk te bezien of toch een bepaling dat een afweging van de aanwezige belangen moet plaatsvinden, kan worden opgenomen.

Vraag 16

Waarom is in de Natuurbeschermingswet artikel 19d lid 3, opgenomen, waarin staat dat bestaand gebruik in het geval van mogelijke significante gevolgen onder de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 valt, terwijl de invloed van bestaand gebruik op Natura 2000-gebieden conform artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn gedekt wordt door artikel 19c van de Natuurbeschermingswet en artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn gezien de handleiding van de Europese Commissie geen betrekking heeft op bestaand gebruik?

Antwoord 16

Het Kokkelvisserijarrest van het Europese Hof van Justitie heeft duidelijk gemaakt dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn zo moet worden uitgelegd, dat een activiteit die al jarenlang in een Natura 2000-gebied plaatsvond en periodiek wordt vergund telkens als afzonderlijk project moet worden gezien. Recent heeft het Hof van Justitie uitgesproken in zijn arrest Stadt Papenburg¹⁰ dat ook een activiteit, die jarenlang plaatsvindt op basis van een rechtens vaststaande vergunning, maar die niet als één verrichting kan worden beschouwd, als een project kan worden gezien, waarvoor een passende beoordeling dient te geschieden.

Artikel 19d, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 heft de bestaande vergunningplicht op voor bestaand gebruik gedurende de periode tot het beheerplan onherroepelijk is. Deze bepaling maakt een uitzondering voor bestaand gebruik, dat als project moet worden aangemerkt en is daarmee in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.¹¹

⁸ Artikel 3:2 Awb.

⁹ Artikel 3:4 Awb.

¹⁰ Arrest van 14 januari 2010, C-226/08.

¹¹ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken, Tweede Kamer 2007–2008, 31038, nr. 3, pag. 5.